



República de Panamá  
Procuraduría de la Administración

Panamá, 4 de febrero de 2026  
Nota C-017-26

Señor Director General:

Ref.: Determinación del Fondo de Gestión Tributaria.

Me dirijo a usted en esta ocasión, y con el respeto acostumbrado, a fin de dar respuesta a su Nota No.201-01-0761-DGI, recibida el día 29 de enero de 2026, mediante la cual eleva formal consulta en torno a si "*¿Para la determinación del Fondo de Gestión Tributaria, establecido en el artículo 21-A de Decreto de Gabinete 109 de 7 de mayo de 1970, adicionado por el artículo 32 de la Ley 31 de 30 de diciembre de 1991 y modificado por la Ley 33 de 30 de junio de 2010, debe aplicarse el método establecido por la norma citada y desarrollada por el Decreto Ejecutivo 33 de 19 de marzo de 1993, modificado por el Decreto Ejecutivo 16 de 21 de febrero de 2022, o por el mecanismo contemplado en el Presupuesto General del Estado?*"; interrogante ésta, que fuera previamente atendida a través de la consulta C-101-23 de 10 de julio de 2023<sup>1</sup>.

Inicia este Despacho el análisis requerido con la revisión del artículo 18 de la Constitución Política de la República de Panamá, que en armonía con el artículo 34 de la Ley No.38 de 2000, del Procedimiento Administrativo General, ampara el **principio de estricta legalidad**, conforme el cual todas las actuaciones administrativas deben estar sujetas a las leyes, determinando así un límite a los poderes del Estado, que deben ejercerse con apego a la ley vigente y la jurisprudencia. En otras palabras, el servidor público sólo puede hacer lo que la ley le permita.

Este principio de derecho público ha sido exaltado en abundantes decisiones judiciales (jurisprudencia) de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia de Panamá, entre ellas la Sentencia de 22 de febrero de 2019, al indicar que "...se puede concluir que la finalidad del principio de estricta legalidad, es garantizar que la actuación de las autoridades públicas se sujeten a un conjunto de reglas y normas previamente establecidas, de forma tal que se evite toda arbitrariedad o abuso de poder que puede afectar a los administrados".

Licenciado  
**CAMILO A. VALDÉS M.**  
Director General de Ingresos del  
Ministerio de Economía y Finanzas  
Ciudad.

*Se desprende...*

<sup>1</sup> <https://vocc.procuraduria-admon.gob.pa/sites/default/files/C-101-23%20DGI.pdf>

Se desprende de ello, que los actos administrativos emitidos por los servidores públicos, en el ejercicio de sus funciones, deben limitarse a lo permitido por la ley y que, en estricto cumplimiento del mandato constitucional, tal comportamiento revestirá y asegurará que el acto emitido se presuma igualmente legal.

Considerando la precedente premisa constitucional, esta Procuraduría estima conducente referirse a los artículos 159, numeral 4, y 267 de la Carta Magna patria, que atribuyen al Órgano Legislativo la facultad aprobar la Ley del Presupuesto General del Estado; estableciendo, en adición, en los artículos 277 y 278 ibidem, que "no podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido autorizado de acuerdo con la Constitución o la Ley", y que "todas las entradas y salidas de los tesoros públicos deben estar incluidas y autorizadas en el Presupuesto respectivo. No se percibirán entradas por impuestos que la Ley no haya establecido ni se pagarán gastos no previstos en el Presupuesto". (Lo resaltado es del Despacho)

En concordancia, el Código Fiscal, en sus artículos 1076 y 1077, dispone expresamente que ninguna erogación del Tesoro Nacional es válida si en el Presupuesto no ha sido aprobada la partida correspondiente o abierto el crédito adicional, y que toda erogación realizada con prescindencia de los requisitos establecidos es indebida y su monto debe reintegrarse al Fisco.

De ello se desprende, con meridiana claridad, que todas las erogaciones que realice el Estado deben contar con una partida presupuestaria aprobada en el Presupuesto General del Estado.

Por su parte, respecto al Presupuesto General del Estado, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 9 de agosto de 2000, señala que:

"...La esencia de la Ley de Presupuesto estriba en ser una ley sustancial, la ley que adopta y organiza la actividad financiera del Estado durante el período de su vigencia y que, por lo tanto, es **norma de conducta obligatoria que deben acatar las diferentes entidades públicas para llevar a cabo el plan financiero contenido en la misma**. Es, por lo tanto, incompatible la tesis de la Ley de presupuesto como legislación vinculada por la legislación sustancial, en atención precisamente a la misión de regulación financiera que cumple. **La ley que aprueba el Presupuesto es una ley plena, la ley de ordenación jurídico-financiera del Estado en el ejercicio fiscal de que se trate, por lo que al momento de adoptarse y, aun prepararse, tiene preeminencia sobre la legislación sustantiva en materia relacionada con su naturaleza de ordenamiento financiero del Estado**, debiendo mantener su contenido relacionado con la actividad administrativa de recaudación de percepción de ingresos, que opera como una autorización para su recaudación, pero en especial con la **realización de gastos**, los cuales, en el Presupuesto, tienen límite cualitativo, cuantitativo y temporal en cuanto a los egresos, con arreglo al principio contenido en el artículo 273 de la Constitución Política, es decir, **como ordenación suprema de la actividad financiera del Estado**."

(Lo resaltado es del Despacho)

Así, el Pleno...

Así, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia de Panamá, en el Fallo *ut supra*, cataloga a la Ley de Presupuesto General del Estado como "ley sustancial", por cuanto que adopta y organiza la actividad financiera del Estado, otorgándole preminencia en lo que concierne a la administración financiera del Estado.

Ahora bien, en cuanto a la interrogante planteada en su solicitud, se observa que el artículo 21-A del Decreto de Gabinete No.109 de 7 de mayo de 1970, crea el Fondo de Gestión Tributaria y ordena acreditar, "*al final de cada ejercicio fiscal, el uno por ciento (1 %) del excedente de los ingresos tributarios administrados por la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas, sobre los ingresos tributarios recaudados del año anterior, incluyendo en ese monto los pagos con documentos de crédito*". (Lo resaltado es del Despacho)

Mientras que, en contraposición, la vigente Ley No.494 de 29 de octubre de 2025 –Presupuesto General del Estado para la Vigencia Fiscal 2026–, en su artículo 314, determina que "*las instituciones públicas cuya función sea recaudar ingresos para la Hacienda Pública y tengan bono de incentivo reconocido por ley cobrarán este cuando la recaudación del período fiscal sea superior a la meta de recaudación establecida en el Presupuesto del año fiscal vigente*". (Lo resaltado es del Despacho)

Al respecto, tal como se indicó en la consulta C-101-23, el correspondiente artículo de la Ley de Presupuesto General del Estado, mantiene el derecho al cobro del incentivo por mejora en la recaudación fiscal, sujeto a tres (3) condiciones, a saber que:

1. Los servidores públicos tengan como función recaudar ingresos para la Hacienda Pública, es decir para el organismo del gobierno encargado de la administración activa del Tesoro Nacional, con miras a obtener los recursos tributarios requeridos para financiar el desarrollo del país;
2. Exista de una Ley especial reconociendo el pago del incentivo o bonificación; y,
3. La recaudación del año fiscal, sobre la cual se imputa el incentivo de bonificación, sea superior a lo presupuestado en el año fiscal vigente.

En consecuencia, si los servidores públicos de la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas, cumplen con los tres (3) requisitos expuestos, tendrán derecho a recibir la bonificación, dado que el citado artículo de la Ley de Presupuesto General del Estado no riñe con lo dispuesto en el artículo 21 -A del Decreto de Gabinete No.109 de 1970, en virtud que el primero en mención únicamente añade como condición que "*la recaudación del período fiscal sea superior a la meta de recaudación*".

Distinto ocurre si el monto de la recaudación es igual o menor que la del año anterior, puesto que al no haber monto excedente o superior, no se cumplen los supuestos contenidos en el Decreto de Gabinete No.109 de 1970 y la Ley de Presupuesto General del Estado. Tampoco tendrían el derecho, si el desembolso del bono no está contemplado en el presupuesto institucional.

En torno a la especialidad normativa, tal como expone en su escrito petitorio, el Código Civil, en

*el numeral...*

el numeral 2 de su artículo 14, recoge el principio jurídico *Lex specialis derogat legi generali* (la ley especial prevalece sobre la general). En tal sentido, esta Procuraduría reitera el criterio de la consulta C-101-23, al considerar que el Decreto de Gabinete No.109 de 1970 es la Ley especial para la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanza, y por tanto es la aplicable para la determinación del Fondo de Gestión Tributaria; no obstante, lo exteriorizado en Sentencias del Pleno de la Corte Suprema de Justicia.

De esta manera se da respuesta a su solicitud, reiterándole que la opinión aquí vertida, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio concluyente que determine una posición vinculante, en cuanto a lo consultado.

Aprovecho la oportunidad para reiterarle las seguridades de mi alta consideración.

  
**GRETTEL VILLALAZ DE ALLEN**  
Procuradora de la Administración



GVdeA/drc  
C-015-26